

ПИТАННЯ ПРІОРИТЕЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ У КОНТЕКСТІ ПОЛОЖЕНЬ МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТІВ

Подкопась Сергій Васильович

доктор юридичних наук,

старший науковий співробітник

*Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності
імені академіка В. В. Сташиса*

*Національної академії правових наук України
м. Харків, Україна*

Одним із завдань кримінального провадження у ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України законодавець визначив забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [1]. Водночас, з огляду на обмеженість ресурсів правоохоронної системи, практично неможливо з однаковою ефективністю розслідувати всі злочини, які вчиняються в державі.

У зв'язку з цим дедалі активніше обговорюються питання, які перебувають у площині пріоритезації кримінальних проваджень – не лише як прояв сучасних управлінських підходів, а, передусім як об'єктивна необхідність у сучасних умовах. Про це свідчать, зокрема, відповідні науково-практичні дискусії та тематичні круглі столи [2; 3].

Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки передбачає щорічне визначення пріоритетних напрямів протидії злочинності залежно від її стану, структури, динаміки і тенденцій (п. 2.4.); розширення меж дискреції прокурора в кримінальному провадженні для забезпечення виконання покладених на нього функцій з урахуванням таких пріоритетів (п. 3.4) [4].

У цьому контексті цікавим є звернення до положень міжнародних документів у сфері прокурорської діяльності та статусу прокурорів, які хоча комплексно не розглядають питання пріоритезації кримінальних проваджень, однак згадують про них в окремих аспектах; у т.ч., приміром у п. 3 Рекомендації R (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі

кримінального правосуддя (далі – Рекомендація) відмічаючи, що у деяких системах кримінального судочинства прокурори також здійснюють національну політику щодо злочинності, пристосовуючи її за необхідності до дійсності на місцях і в регіонах (і це є одним із головних завдань прокурорів) [5].

Відповідно до п. 22 Рекомендації на державу покладається обов'язок забезпечити прокурорам можливість надавати поліції інструкції з метою ефективного застосування пріоритетів кримінальної політики, зокрема щодо визначення категорій справ, які потребують першочергового розгляду, методів збирання доказів, використання кадрових ресурсів, тривалості розслідувань, інформування прокуратури тощо, за умови, що поліція перебуває під керівництвом прокуратури або під її наглядом.

Водночас Комітет Міністрів Ради Європи звертає увагу на проблему фактичної реалізації таких повноважень, зазначаючи істотний розрив між формально закріпленою компетенцією прокурора та її практичним здійсненням. Ефективність реалізації відповідних повноважень значною мірою залежить від того, чи наділений прокурор правом видавати загальні інструкції з метою забезпечення дотримання пріоритетів кримінальної політики. Такі пріоритети можуть стосуватися видів злочинів, методів збирання доказів, розподілу ресурсів, обмеження тривалості розслідувань або обов'язку систематичного інформування прокурора про перебіг проваджень певної категорії [5].

Подібні підходи простежуються й у висновку № 10 (2015) Консультативної ради європейських прокурорів (далі – КРЕП) «Про роль прокурорів у розслідуванні злочинів», у якому наголошується, що у разі здійснення прокурорами нагляду за слідством вони повинні бути поінформовані як про реалізацію пріоритетів кримінальної політики, так і про виконання наданих ними вказівок (п. 19). Крім того, прокурори зобов'язані враховувати питання ефективного управління людськими та фінансовими ресурсами, уникаючи неспівмірних витрат і дотримуючись принципів верховенства права та процесуальних гарантій (п. 22). У державах, де прокуратура здійснює нагляд за поліцейським слідством, прокурори мають бути наділені ефективними засобами для забезпечення реалізації пріоритетів кримінальної політики (пп. 25–26) [6].

У міжнародних документах зазначається і про «економічний вимір» пріоритезації. Відповідно до п. 46 висновку № 7 (2012) КРЕП «Про управління ресурсами прокурорської служби» органи прокуратури повинні відігравати певну роль в усуненні, або, по крайній мірі, мінімізації негативного впливу економічної кризи на їх повсякденну роботу, для чого віднайти баланс між наявними ресурсами та результатами, яких прагнуть досягти, хоча при цьому в п. 49 визнається,

що ефективність витрат на розслідування злочинів не може оцінюватися традиційними методами оцінки витрат; розслідування не повинні оцінюватися лише з позиції витрат; а у п. 50 акцентується на тому, що лише у виключних випадках, реагуючи на обмеженість ресурсів, прокуратура може вдатися до виділення деяких категорій справ (проваджень) чи злочинів в якості пріоритетних. При цьому така пріоритетність не повинна наносити шкоди прокурорській діяльності в цілому та ефективному розслідуванню інших видів правопорушень; не повинна призводити до порушення основоположного принципу рівності перед законом [7].

Елементи організаційного аспекту пріоритезації відображено у висновку № 13 (2018) КРЕП «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів», у якому зазначається, що повага до зовнішньої незалежності не заважає прокуратурі отримувати загальні вказівки щодо пріоритетів діяльності прокуратури, оскільки вони випливають із закону, розвитку міжнародного співробітництва або вимог, пов'язаних із організацією прокуратури (п. 34). В свою чергу, внутрішня незалежність не перешкоджає ієрархічній організації служби та укладенню загальних рекомендацій або директив щодо застосування закону для забезпечення узгодженості закону та судової практики або пріоритетів для дій прокурорів (п. 40) [8].

У надзвичайних ситуаціях, відповідно до висновку № 15 (2020) КРЕП «Роль прокурорів у надзвичайних ситуаціях», не йдеться про розширення повноважень прокуратури, а про максимально ефективне використання наявної компетенції (п. 38). При цьому наголошується на необхідності збереження фокусу на пріоритетних справах та адаптації кримінальної політики до регіональних і місцевих умов (пп. 42–43) [9].

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
2. У фокусі – головне: як (не) працює пріоритезація кримінальних проваджень. Discussion paper. JustTalk. НАБУ. EUACI. 2024. URL: <https://drive.google.com/file/d/1HSUebdPDFJ-jMIMMYsfijvyoC782H3vB/view>
3. Пріоритети кримінального судочинства та відновлення справедливості в контексті російсько-українського збройного конфлікту : матеріали круглого столу, м. Харків, 23 вер. 2025 р. ; НДІ вивч. проблем злочинності ім. акад. В. В. Сташиса НАПрН України, від. дослідж. проблем кримін. процесу та судоустрою. Харків: Право, 2025. 170 с.

4. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: схвалено Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#n9>

5. On the role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation R (2000)19 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000 and Explanatory Memorandum. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804be55a

6. Opinion no.10 (2015) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of prosecutors in criminal investigations. URL: <https://rm.coe.int/1680747720>

7. Opinion no. 7 (2012) of the Consultative Council of European Prosecutors on the management of the means of prosecution services. URL: <https://rm.coe.int/16807475b5>

8. Незалежність, підзвітність та етика прокурорів: висновок Консультативної ради Європейських прокурорів (ССРЕ) від 23 листопада 2018 року № 13 (2018). URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322>

9. Роль прокурорів у надзвичайних ситуаціях, особливо під час пандемії: висновок Консультативної ради Європейських прокурорів (ССРЕ) від 19 листопада 2020 року № 15 (2020). URL: <https://rm.coe.int/ccpe-opinion-no-15-2020-ua/1680aa2991>